

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล¹

ไผ่สีทอง คณะแนม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี และกฎหมายเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยทำการวิเคราะห์ปัญหาการยกเว้นการบังคับใช้ข้อมูลส่วนบุคคล ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับการตีความประโยชน์สาธารณะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Privacy) อันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับรับรองใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ข้อ 12 ความว่า บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกกลบเกลื่อนเกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงสิทธิหรือการกลบเกลื่อนดังกล่าวนี้ โดยหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมักประกอบไปด้วยหลักการใหญ่ ๆ 8 ประการได้แก่ เข้าถึง (Access) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (Legitimate) หลักการคุ้มครองข้อมูลละเอียดอ่อนเป็นพิเศษ (Sensitive Data) หลักการส่งข้อมูลข้ามประเทศ (Data transfer) หลักสิทธิของเจ้าของข้อมูล (Right of Data Subject) หลักการประมวลผลข้อมูลเท่าที่จำเป็น (Fair) หลักการวัตถุประสงค์จำกัด (Limited Purpose) และหลักการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล (Data Security)

ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) นั้นเป็นประเภทหนึ่งของข้อมูล โดยเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลโดยตรงหรือทำให้สามารถเชื่อมโยงไปยังเจ้าของข้อมูลได้ง่าย เช่น ชื่อ ที่อยู่ อายุ อาชีพ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน หรืออีเมล เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลส่วนบุคคลแล้วอาจก่อให้เกิดความสงสัยว่ามีความครอบคลุมถึงข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคลมากน้อยข้อมูลได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เช่น หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนหรือปัจจัยทางกายภาพที่ทำให้สามารถระบุตัวได้ เพียงใดจะจำกัดไว้เฉพาะชื่อ นามสกุล ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ หรืออีเมลของเจ้าของข้อมูลหรือไม่ หากพิจารณา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตาม Directive 95/46/EC ได้ให้ความหมายข้อมูลส่วนบุคคลใน Article 2 ว่า เป็นข้อมูลใดๆซึ่งเชื่อมโยงไปยังบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลหรือเป็นข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของ

ข้อมูลส่วนบุคคลสามารถแบ่งประเภทของข้อมูลส่วนบุคคลออกได้เป็น 2 ประเภทกล่าวคือ ข้อมูลส่วนบุคคลที่เปิดเผยได้ เป็นข้อมูลข่าวสารทั่วไป (Non-sensitive) เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งสามารถบ่งชี้เฉพาะตัวบุคคลได้แก่ ชื่อ นามสกุล ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ อายุ วุฒิการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่การงาน สถานะทางสังคม และลักษณะทางกายภาพของบุคคล ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาประมวลผลรวมกันเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถบ่งชี้ถึงลักษณะเฉพาะตัวของบุคคลได้ โดยสภาพของข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลข่าวสารของบุคคลที่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้เป็นเรื่องปกติธรรมดาทั่วไป และข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นความลับ กล่าวคือ ข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นความลับเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Data) อันเป็นข้อมูลที่ถือว่าเป็นเรื่องเฉพาะตัว (Intimate) ของบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่พึงประสงค์ที่จะให้มีการเปิดเผยแก่สาธารณะชน ได้แก่ เรื่องส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์ การดำเนินชีวิตส่วนตัว ทัศนคติ ความเชื่อในทางศาสนา ลัทธิการเมืองลักษณะพิการทางกาย การมีเพศสัมพันธ์ พฤติกรรมหรือรสนิยมทางเพศ เป็นต้น ข้อมูลที่มีความอ่อนไหว เป็นข้อมูลที่มีลักษณะพิเศษกว่าข้อมูลข่าวสารทั่วไป เพราะข้อมูลประเภทนี้หากมีการเปิดเผยจะกระทบถึงความรู้สึกของประชาชนทั่วไปในทางลบต่อชื่อเสียงเกียรติคุณ และการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลได้ เช่น การเปิดเผยเชื้อชาติซึ่งบางกรณีหากมีการเปิดเผยทางเชื้อชาตินั้น อาจนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลได้ การขอความยินยอมประเภทข้อมูลที่มีความอ่อนไหวนี้จะต้องเป็นการขอความยินยอมแบบชัดแจ้ง (Expressed Consent) จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกคือ ปัญหาการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกับหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 มาตรา 4 (2) บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ (2) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรวมถึง ความมั่นคงทางการคลังของรัฐ หรือการรักษาความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นิติวิทยาศาสตร์ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์” ข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีปัญหาในการตีความกฎหมาย และมีช่องว่างของกฎหมายในการกำหนดข้อยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่การดำเนินการในการรักษาความมั่นคงของรัฐ สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล

ที่มีข้อยกเว้นมากจนเกินไป และขอบเขตที่กว้างขวาง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบในการที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง เห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดลักษณะในกรณีหน่วยงานของรัฐใช้ข้อยกเว้นตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อบังคับใช้กับบุคคลใดหรือกลุ่มคนใดไว้ชัดเจน วิธีการดำเนินการยกเว้นการบังคับใช้ รวมถึงเหตุผลและขอบอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดขอบเขตการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ทำให้เกิดความไม่ธรรมแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ชอบหรือเป็นการกระทำเกินเขตอำนาจของตน เข้ามาล้วงข้อมูลส่วนบุคคลไป อาทิเช่น ข้อมูลชื่อ ชื่อ สกุลที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ อายุ วุฒิการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่การงาน สถานะทางสังคม จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างคล่องตัวและให้ความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นใช้อำนาจตามข้อยกเว้นของกฎหมายในการละเมิดสิทธิข้อมูลส่วนบุคคลแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 บัญญัติว่า “การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ให้เก็บรวบรวมได้เท่าที่จำเป็นภายใต้วัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้นกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ผู้ควบคุมข้อมูลเก็บข้อมูลส่วนบุคคลได้นานเท่าไร จึงเป็นปัญหาว่า การเก็บรวบรวมได้เท่าที่จำเป็นภายใต้วัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลคือระยะเวลาเท่าไร และหากไม่มีกำหนดระยะเวลาดังกล่าวที่ชัดเจนจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างไร ระยะเวลาในการเก็บรักษาข้อมูลนี้เป็นหนึ่งในรายการที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องทำเพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถตรวจสอบได้ โดยไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาในการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลกำหนดควบคุมให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไว้ ทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลได้เองโดยลำพัง ซึ่งหากระยะเวลาการเก็บรวบรวมข้อมูลนานเกินไปก็จะเกิดช่องว่างให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงบุคคลภายนอกในการที่จะเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยมิชอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในด้านเสียชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สิน

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่าประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 28 (6) บัญญัติ “ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังต่างประเทศ ประเทศปลายทางหรือองค์การระหว่างประเทศที่รับข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามที่ คณะกรรมการ

ประกาศกำหนดตามมาตรา 16 (5) เว้นแต่ (6) เป็นการจำเป็นเพื่อดำเนินการภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ” จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังต่างประเทศนั้น ประเทศปลายทางหรือองค์การระหว่างประเทศที่รับข้อมูลนั้นต้องมีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอ แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการดำเนินการภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญประเทศปลายทางหรือองค์การระหว่างประเทศที่รับข้อมูลนั้นไม่ต้องมีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอ จากข้อยกเว้นดังกล่าวมีผลทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลส่งหรือโอนไปยังต่างประเทศ ประเทศปลายทางหรือองค์การระหว่างประเทศที่รับข้อมูลส่วนบุคคลไม่มีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอทำให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคล อีกทั้ง ปัญหาว่าการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญนั้นเป็นบทบัญญัติที่เคลือบคลุม ไม่ชัดเจน กำกวมและคลุมเครือ มีการตีความได้ไปหลายทางขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอ้างถึงเหตุแห่งการนั้นๆเพื่อให้เข้าข้อยกเว้นมีเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการในการใช้ดุลยพินิจ การตีความที่แตกต่างกันโดยไม่มีขอบเขตนั้นจะส่งผลให้เกิดการโต้เถียงในประเด็นการตีความได้อันนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทในอนาคต

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 กับหน่วยงานของรัฐ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ ให้แก้บทบัญญัติมาตรา 4 (2) “ไม่ใช่บังคับแก่ (2) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรวมถึงความมั่นคงทางการคลังของรัฐ หรือการรักษาความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นิติวิทยาศาสตร์ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์”

แก้เป็น “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่ (2) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรวมถึงความมั่นคงทางการคลังของรัฐ หรือการรักษาความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นิติวิทยาศาสตร์ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ทั้งนี้จะต้องมีเหตุอันควรสงสัยและพยานหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลนั้นน่าจะได้กระทำความผิด”

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ ให้แก้บทบัญญัติมาตรา มาตรา 22 “การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ให้เก็บรวบรวมได้เท่าที่จำเป็นภายใต้วัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล”

แก้เป็น มาตรา 22 “การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ให้เก็บรวบรวมภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นและมีเหตุอันสมควร ผู้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลอาจขอขยายระยะเวลาเก็บรวบรวมได้อีก 2 คราว คราวละไม่เกิน 60 วัน”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่าประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา 28 (6) ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ ให้แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ในมาตรา 6 ความว่า “ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยผลประโยชน์ที่ว่านี้ต้องไม่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือตัวบุคคลที่ดำเนินการเอง หรือกลุ่มสมาชิกหนึ่งสมาชิกใดในสังคม”

เอกสารอ้างอิง

นคร เสรีรักษ์, ความเป็นส่วนตัวความคิด ความรู้ ความจริง และการพัฒนาเรื่องการคุ้มครอง

ข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย, (กรุงเทพ พี.เพรส, 2557).

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ , ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรอง และ คุ้มครองสิทธิใน _____ ความเป็นอยู่ส่วนตัว. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2554).

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562).